

## LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: alguns puntos sobre los sistemas de pensiones

**Pierre Salama**

Universidad París XIII

### **LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:** alguns puntos sobre los sistemas de pensiones

**Resumen:** Estudio sobre el sistema de protección social en América Latina, con destaque a los sistemas de pensiones. La protección social y las reformas de la Seguridad Social son contextualizadas en el ámbito de las transformaciones productivas, con destaque al proceso de globalización y a la financierización de la economía. Se destacan la intervención masiva y directa del Estado en la economía, en la protección social y su frágil participación en la gestión de la fuerza de trabajo, considerando las particularidades del Estado en América Latina, señalando, aún, la transformación de su papel. Para fundamentación, se utiliza el enfoque “derivacionista” a partir del centro y de la periferia, para destacar los límites de la intervención del Estado para a más de la función de acumulación y legitimación. Se atribuye relieve a la separación de la ciudadanía política de la ciudadanía social, con destaque al desarrollo de la democracia y el avance de la pobreza y de la precarización del trabajo. En ese contexto, son inscritas las reformas de la protección social en América Latina, marcadas por la reducción de la solidaridad vertical y horizontal, con fragmentación de las medidas de protección social e ineficiencia el Estado Social, concluyendo con una problematización sobre la relación salarial directa/salarial indirecta.

**Palabras-chave:** Protección social, América Latina, sistemas de pensiones.

### **SOCIAL PROTECTION IN LATIN AMERICA:** some points considering the pensions' system

**Abstract:** This study is about Latin America's Social Protection System, emphasizing the Pensions' Systems. Social Protection and Social Security reforms are considered within productive changes, as well as the economy's globalization and finance processes. The article also points the State's direct and strong intervention in the economy and in social protection, as well as the State's weak participation in ruling the work force, considering the Latin America State's main characteristics and the changes in its' role. Theoretically it is shown intervention limits of its role beyond accumulation and legitimacy. Relevance is attributed to the separation of citizenship policies and social citizenship, emphasizing democracy's development and the increase of poverty and of work offer. In this context it is presented the Latin Americas' social protection reforms, characterized by the reduction of solidarity, fragmenting social protection measures and the inefficiency of the Social State. It is emphasized informal solidarity systems development contributing to social protection, including a reflection upon the relation between the direct and indirect wage.

**Key words:** Social protection, Latin America, pension system.

Recebido em 30.04.2009. Aprovado 30.05.2009.

## 1 INTRODUÇÃO

La particularidad de las finanzas en América Latina es que están concentradas en títulos de deuda pública<sup>1</sup>. A diferencia de lo que se observa en las economías emergentes asiáticas, el crédito destinado a las empresas y a los hogares es más bajo, los bancos financian poco la inversión productiva y orientan principalmente sus recursos hacia las necesidades de financiamiento de Estados fuertemente endeudados<sup>2</sup>. En este contexto las reformas de los sistemas de pensiones tendrían por objetivo, además de ampliar los mercados financieros, volverlos más competitivos en su relación con las empresas, y financiar, a partir de las ganancias esperadas, las pensiones. Mi propósito no es discutir los límites del sistema de capitalización individual y sus ventajas/desventajas frente al sistema de reparto, señalando sin embargo que este último, que se basa fundamentalmente sobre la solidaridad, beneficia en realidad a una fracción muy reducida de la población. Esto ha sido señalado por numerosos autores.

## 2 UNA PERSPECTIVA A PARTIR DE CONCEPTOS “OLIVIDADADOS”

- El quid de la intervención del Estado

Hace una treintena de años la característica principal de la intervención del Estado en América Latina era su intervención masiva y directa en la economía, de una parte, y su débil participación en la gestión de la fuerza de trabajo, de la otra. Hoy día es exactamente lo contrario: el Estado casi no interviene sobre lo económico, al menos directamente, y por el contrario los gastos sociales (en un sentido amplio, a saber: salud, educación, pensiones, programas especiales como la “bolsa familia” -Brasil-, o “familias en acción” - Colombia-) crecen sensiblemente tanto en el Produto Interno Bruto (PIB) como en el Presupuesto, como es el caso de Brasil. A nivel político, la democracia (en sustitución de las dictaduras pasadas) predomina en la mayor de los países, aunque sus formas son más o menos alejadas de los estándares existentes en los países desarrollados.

Recordemos: antes las inversiones públicas eran muy importantes, principalmente orientadas hacia los sectores pesados o semipesados, de un lado, y del otro, los sistemas de pensiones, salud y desempleo eran muy poco socializados, a la inversa de lo que se podía observar en la misma época en los países desarrollados. Por tanto el rol del Estado en la formación del salariado era importante y continúa siéndolo: participa activamente en la difusión de las relaciones mercantiles y/o capitalistas, frecuentemente con la ayuda de la violencia.

La intervención del Estado en el sector productivo, en la infraestructura y en el sector

energético era “explicada” por la casi ausencia de una burguesía industrial en los países en vías de desarrollo, por la dificultad de encontrar los recursos necesarios por la falta un sistema financiero privado desarrollado, y por un gap tecnológico creciente<sup>3</sup>. La intervención directa o indirecta del Estado se justificaba por la existencia de economías externas de escala no percibidas por los empresarios, quienes eran incapaces de interiorizarlas en sus cálculos de costos. Su miopía no los incitaba a invertir suficientemente y frenaba por tanto las posibilidades de salir de la trampa del subdesarrollo. La intervención del Estado al reducir las incertidumbres de los inversores les revelaba ganancias posibles y los incitaba a invertir más. La discusión era entonces, una vez admitida dicha inversión, si esta se apoyaba sobre un “big push” (ayuda masiva), o en un desarrollo equilibrado (o no equilibrado) que maximizase los efectos de encadenamiento. Estas aproximaciones pecan de un defecto: son insuficientes. No es necesario que el Estado deba intervenir, por las razones arriba mencionadas, para hacerlo<sup>4</sup>. En numerosos países esta intervención no tuvo lugar y ni el tejido industrial se densificó, ni la formación social se diversificó significativamente. Falta entonces un eslabón esencial en el análisis: más allá de las causas aparentes, las cuales en si no son falsas, surge la pregunta de cuáles son los fundamentos de tales transformaciones. No se trata de la sola voluntad política de tal o cual hombre de Estado, si bien esto no deja de tener un efecto. Hay un aspecto estructural. La explicación no se puede contentar con descripciones, aún si ellas tienen un barniz teórico. Es necesario entonces invocar conceptos para explicar las transformaciones del rol del Estado en las economías latinoamericanas después de una veintena de años.

- El aporte de un enfoque “derivacionista” desde el Centro:

En una investigación pasada, llevada a cabo con G. Mathias (1983)<sup>5</sup>, buscábamos comprender la paradoja de un Estado que parecía representar una clase que era muy débil, incluso casi ausente, pero que la producía a través de los aparatos del Estado y de las empresas públicas.

Para comprender las particularidades del Estado en América Latina, parece importante referirse a un análisis del Estado en los países desarrollados afín de ilustrar las similitudes y las diferencias. Dos niveles de abstracción son necesarios para analizar al Estado y al gobierno. El primero, el más elevado, se sitúa al nivel de las categorías definidas por Marx: Mercancía – Valor – Dinero – Capital – Estado. Cada una de esas categorías se deduce de la otra, o más exactamente se “deriva”. Cada una es comprendida con la ayuda de la que la precede, pero no puede existir sin que la siguiente esté definida. Se trata de una deducción lógica y no histórica. El aporte de

este enfoque (llamado en la literatura como escuela “derivacionista”<sup>6</sup>) es hacer seguir la categoría Capital por la de Estado. Esta visión del Estado como “una abstracción real” deduce al Estado y su naturaleza de clase de la categoría Capital. Según este enfoque, el desarrollo de la acumulación del capital no puede entonces comprenderse si no se incluye al Estado dentro del razonamiento. El capital y el Estado están ligados de manera orgánica. La expansión de las relaciones de producción capitalista se realiza directamente e indirectamente gracias al Estado. El mercado no preexiste al Estado, su intervención no se limita a suplir algunas fallas de mercado. De la misma forma el Estado capitalista no preexiste al mercado.

El fundamento material de la legitimidad se sitúa a este nivel de abstracción. El segundo nivel, menos elevado, es el de Régimen político y su representación en un gobierno. La forma de existencia del Estado es el Régimen político que lo beneficia de una legitimidad dependiendo de una serie de factores (coyuntura, organización, fomas de elección [...]).

- El aporte de otro enfoque “derivacionista” desde la Periferia:

No se puede tomar totalmente este enfoque para el caso de los países subdesarrollados: la hipótesis de partida es la generalización de la mercancía, ahora bien la característica principal del “subdesarrollo” consiste precisamente en la rapidez, la brutalidad, en la cual se efectuó la expansión de las relaciones mercantiles en las economías llamadas de la Periferia. La naturaleza de clase del Estado y sus formas de dominación no pueden entonces ser deducidas de la sucesión de categorías referida atrás. Es necesario introducir la Historia en razón de su concreción porque el modo de aparición particular del capital y del salariado, sus condiciones de extensión específicas, hacen menos pertinente y justificada la hipótesis de la generalización de la mercancía la cual está en la base de la sucesión de categorías mencionada arriba. No son tanto los modos de producción que preceden, que “paren” el capital en el dolor, sino la dominación y la inserción de estos países en una economía mundial sometida por las economías de los países del Centro. Desde el siglo XIX, los poderes instaurados por los Estados del Centro buscaron insertar tales países en una división internacional del trabajo compuesta según sus propios intereses, y fueron a la vez los canales de difusión de las relaciones mercantiles y capitalistas, con formas de sumisión del trabajo al capital muy particulares, compuestas por una combinación de formas modernas y locales (formas diversas de esclavitud, aparcería, servidumbre, de trabajo asalariado denominado libre), y de lugares donde se constituyeron las proto-burguesías. Estas formas, combinando diferentes sumisiones del

trabajo al capital, explican en gran medida la permanencia de niveles muy altos de los llamados empleos informales. Más que en los países del Centro, el Estado será una “muleta” a una joven proto-burguesía, nacida con frecuencia en su seno, en los aparatos del Estado, gracias a las confusiones entre intereses privados y públicos (Estado patrimonialista). Se necesitan condiciones particulares para que esta proto-burguesía se convierta en una burguesía que haga inversión y sea menos una burguesía parasitaria (rentista en el sentido en que su principal actividad sería insertarse sobre los circuitos de renta controlados por el Estado y gastar los recursos así obtenidos como un ingreso y no como capital). Es esta relación de dominación entre el Centro y la Periferia y el análisis de las relaciones de clase subyacente lo que permite comprender que durante las fases de crisis de larga duración en el Centro, nuevas relaciones pueden producirse en ciertos países de la Periferia si se cumplen ciertas condiciones. Las alteraciones entre el Centro y la Periferia, vía sus consecuencias en las relaciones entre las clases y grupos sociales en las economías dominadas, permiten comprender el rol específico jugado por el Estado durante las fases sustitutivas de importaciones desde los años treinta hasta la crisis de la deuda de los años ochenta: importante en lo económico, débil en lo social.

Así, en lugar de “deducir” la naturaleza de clase del Estado en América Latina de la categoría “capital”, vamos a buscar deducirla de la inserción de sus economías en la “economía mundial consituída” y por tanto de la articulación de los Estados Nación, tal como ha emergido al final del siglo XIX. Es de esta manera que se puede a la vez tomar en cuenta las clases sociales en las economías desarrolladas y en la Periferia, analizar las relaciones de dominación existentes y sus evoluciones, sin caer en el funcionalismo y en la instrumentalización de una clase por otra, y así tener en cuenta sus autonomías relativas. Es de esta manera que se puede explicar la paradoja de un Estado, que por su intervención, parece sustituir una clase social que se encuentra en el limbo y que, de hecho, la produce. Sin recurrir a la conceptualización de capitalismo de Estado, un poco en boga en la época, podemos comprender que el Estado puede engendrar la clase que él se supone representar. Y podemos finalmente mostrar entonces los límites de la intervención del Estado, más allá de la de la oposición virtual entre su función de acumulación y de legitimación tal como había sido desarrollado por James O'Connor (1973).

El crecimiento de la burocracia del Estado, de un lado, y del otro, la existencia de regímenes militares de legitimidad restringida o militar, producen déficits de racionalidad y de legitimidad, dos conceptos caros para Habermas (1978). El término “déficit” de racionalidad debe sin embargo ser precisado. La racionalidad se mide bajo el rasero

de la capacidad del Estado para producir crecimiento y cohesión social, más precisamente esa capacidad reside en su forma de existencia: el régimen político y los aparatos del Estado. Se traduce como la capacidad/incapacidad de los gobiernos para intervenir de manera eficaz sobre el tejido industrial y sobre los conflictos existentes. La racionalidad buscada por el Estado no es la misma en las economías exportadoras, en las que el régimen de crecimiento es de sustitución de importaciones, y en las que se caracterizan por una influencia creciente de la finanza sobre lo productivo. En el primer caso, las relaciones del Estado con los rentistas ligados al crecimiento de las exportaciones de materias primas de las materias primas, son más o menos racionales según la capacidad del Estado para impulsar la división internacional del trabajo correspondiente, en el segundo caso, el Estado sustituye al capital faltante y deviene directamente como empresario en los sectores pesado y semipesados y su racionalidad se mide de acuerdo con el nivel de crecimiento, en el tercer caso, la racionalidad del Estado se mide por su capacidad de permitir un crecimiento de la finanza y a la vez limitar los efectos negativos que generalmente la dinámica de la financiarización tiene sobre el comportamiento de los inversores. Estos efectos negativos se caracterizan por el crecimiento de nuevos comportamientos rentistas ligados a las ganancias de la finanza en detrimento de la inversión, por las relaciones privilegiadas de las entidades financieras para financiar deuda interna del Estado, y finalmente por la voracidad del sector financiero que chupa una parte creciente de las ganancias del sector productivo dejando poco margen para el aumento de la tasa de inversión, conduciendo a buscar un aumento de la productividad a través de reorganizaciones del trabajo (más flexibilidad, precarización) que por la introducción de equipos nuevos, impidiendo de esta forma que los salarios evolucionen al ritmo de la productividad del trabajo. El déficit de racionalidad es entonces relativo a través del tiempo y según los regímenes de crecimiento. Desde los años cincuenta, la fuerte intervención del Estado en lo económico permitió que bloques enteros de la industria nacional surgieran y se desarrollaran.

Esta intervención dio lugar a un despilfarro importante de recursos provocado por el clientelismo y la corrupción<sup>7</sup>. Contrariamente a lo que afirma la corriente liberal, este despilfarro no ha sido el rasgo dominante del régimen de crecimiento de sustitución de importaciones. No obstante estos “despilfarros”, esta intervención masiva del Estado en la economía, han impulsado un crecimiento fuerte en muchos países durante una fase más o menos prolongada.

- El quid del déficit de legitimidad

El déficit de legitimidad fue considerable: la ascensión del Estado en lo económico se realiza a

partir de formas de legitimación que mezclan formas de dominación antiguas, donde la autoridad se acopla al autoritarismo y lo universal sirve para favorecer la exclusión. El apoyo popular recibido por tal o cual gobierno no reposa necesariamente sobre formas de designación y revocatoria de tipo democráticas clásicas, respondiendo a los “cánones” occidentales. Pero en los casos donde las reglas de juego democrático parecen aplicarse –como sucede actualmente en la mayor parte de las economías semindustrializadas de América Latina– las relaciones de los individuos con el Estado son diferentes según al estrato al que pertenezcan, en la medida en que la sociedad es segmentada económicamente. Las desigualdades sociales son importantes hasta el punto que puedan ser caracterizadas por su apartheid social.

Entender la manera como los diferentes estratos de la población, casi aislados los unos de los otros, ven al Estado, no es sencillo y remite a la particularidad de regímenes políticos profundamente marcados por la historia cultural y social, lo cual comprende los procesos históricos particulares de cada uno de los países. Las demandas específicas al Estado, según la pertenencia a equis capa de la población, se traduce en formas de apoyo particular a regímenes políticos. Estas formas pueden consolidar procesos de democratización, pero pueden también conducir a apoyos locales a poderes de hecho, que sustituyen al Estado central, cuando este último no está en capacidad de asegurar el mínimo exigido. El Estado es entonces poroso porque no controla la totalidad de su territorio y cuando esta situación se mantiene se pueden desarrollar guerrillas, como es el caso de Colombia. Las organizaciones criminales –de forma notable ligadas al narcotráfico, actividad particularmente lucrativa–, en busca de una cierta legitimidad con el objetivo de hacer permanentes sus negocios, ocupan las funciones destinadas al Estado y “aplican su justicia” a través del ejercicio de su violencia en detrimento de la democracia.

Sin pretender entrar de nuevo en el debate democracia formal (la de las urnas) y democracia real (la de las relaciones de producción), anotamos con Caputo (2004) el divorcio marcado entre el progreso de la democracia, de una parte, y ampliación de las desigualdades por el otro. Muchos autores insisten sobre el divorcio entre la ciudadanía política y la ciudadanía social. O'Donnel<sup>8</sup> por ejemplo desarrolla la idea según la cual en los países en vía de desarrollo, y más particularmente en América Latina, el Estado no es “universal”. Según este autor, tres aspectos podrían caracterizar el Estado: eficiencia de su burocracia, efectividad de su sistema legal, y credibilidad entendida como la realización del bien común de la Nación. El Estado puede ser eficiente, y lo es a veces durante períodos de dictadura, pero por regla general, estas tres características se cumplen mal. La aplicación del derecho es de orden virtual y discrecional y, en este



sentido el sistema legal es poco aplicado, dudoso, favoreciendo otras formas de ilegalidad. El trabajo informal es por ejemplo contrario al derecho y existe de forma masiva. Esta presencia masiva, negada por el derecho pero aceptada en los hechos, manifiesta la posibilidad de decisiones discrecionales sobre ciertas categorías de trabajadores informales como es el caso de los ambulantes. El derecho se aplica según la buena voluntad y se vuelve una puerta abierta para una corrupción local. Pagar o ser víctima del derecho, tal es la espada de Democles suspendida sobre las cabezas de numerosos individuos para quienes el derecho no tiene la universalidad que debería tener.

En el mismo sentido Caputo (2005)<sup>9</sup> subraya que el índice de democracia, medido de cero a uno, se ha mejorado fuertemente en América Latina en los últimos veinticinco años. Tomando los cálculos efectuados por el PNUD, Caputo recuerda que en la época de las dictaduras estuvo próximo a cero (0,28) y se ha elevado de manera notable para llegar a 0,93. Durante la misma época, el ingreso medio per cápita ha aumentado 300 dólares solamente ... la pobreza y la indigencia permanecen entonces en niveles extremadamente altos lo mismo que la desigualdad. La ciudadanía social está lejos de haber progresado al ritmo de la ciudadanía política. El indicador de Morle, construido para medir la evolución de las reformas orientadas al libre mercado (liberación comercial y financiera –nacional e internacional–, reforma fiscal y desreglamentación del Estado), indica una progresión rápida (0,52 en 1977 y 0,82 en el 2000). El indicador dirigido a medir a la vez el derecho a la vida, la integridad física y las amenazas a las personas por razones políticas, construido a partir de los datos provenientes de Amnistía Internacional y del Departamento de Estado de los Estados Unidos, pasó de 3 a 2,6 sobre una escala de 1 a 5, donde 5 corresponde al estado de terror (para Europa el indicador es de 1,1). Se observa un mejoramiento sensible para el indicador que mide la liberación económica, y débil para la “supervivencia” de los individuos.

Vimos que las modalidades de difusión de las relaciones mercantiles y capitalistas en las economías semindustrializadas les confiere formas de existencia de la cohesión social distintas de las que se encuentran en los llamados países desarrollados. La parte “cultural” es más importante. Lo “cultural” no existe sin embargo en estado puro, salvo en los imaginarios reconstruidos, más o menos idealizados. Es lo que explica que la legitimidad sea también, y de forma importante, no mercantil y que se haya podido constatar en numerosos países las formas de dominación y de legitimidad de tipo “autoritario–paternalista”, confiriendo a quien domina relaciones personales de sujeción directa sobre quien es dominado. De una manera general, la relación entre represión y legitimación es compleja y la una no puede ser reducida a la inversa de la otra. Si la legitimidad es

fuerte, la coerción puede no ejercerse salvo si ella hace parte de mecanismos legitimantes, pero es cierto que en este caso ella es un “arma de doble filo” y puede provocar déficits de legitimación cuando aparece sin justificación según los códigos de valor dominantes. La legitimidad no se confunde con la democracia en las economías emergentes. Pero el aumento de la complejidad de su aparato de producción y la densificación de su formación social da más legitimidad a la aplicación de reglas de juego democrático. La legitimidad pasa cada vez más por la democracia, pero no se confunde con ella. La herencia de valores culturales (heredados del pasado pero también transformados en dicho pasado por las mutaciones económicas y por la influencia de ideas importadas) pesa de manera diferente y diferenciada en tales países.

### 3 LA REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA ACTUALIDAD

Esta doble característica del Estado sobre lo económico y lo social ha cambiado profundamente como resultado, de una parte, de la crisis de la deuda de los años ochenta, que ha afectado la mayoría de las economías latinoamericanas, y de otra parte, por el proceso de globalización comercial y sobre todo financiera. Los aparatos del Estado salieron casi destruidos de la “década perdida”, sobre todo en los países que conocieron una hiperinflación durante más de una década, lo que se tradujo entonces en un déficit altísimo de racionalidad. El mercado aparecía entonces como la solución a dicho déficit, a lo cual se sumaban las fuertes presiones que se ejercían en las negociaciones de la deuda externa para que se aplicaran los “mandamientos” del Consenso de Washington. Por tanto, en lugar de analizar las relaciones orgánicas del mercado y el Estado, como lo hace Polanyi, los economistas han comenzado a pensar al mercado como un sustituto del Estado. Además, la globalización, las prácticas y la ideología que la acompañan, van en el mismo sentido.

#### - Una intervención del Estado reducida

De manera general, la intervención del Estado depende de muchas variables, nacionales e internacionales. Concretamente, a partir de los años noventa, a nivel nacional, los aparatos industrial y financiero de estos países dejaron de tener la correspondencia que tenían algunos decenios atrás. El tejido industrial y los mercados financieros se complejizaron, aunque estos últimos en general permanecen estrechos. Los argumentos desarrollados en el pasado para justificar la intervención del Estado, que habían nacido de una clase empresarial sin suficiencia en número y poder, dejaron de ser pertinentes. Por otra parte, con el crecimiento de las capas medias de la población, las demandas en el mercado conocieron un proceso

de diferenciación creciente. Se señala en efecto que a partir de un determinado nivel de poder de compra, alcanzado por las clases medias en estos países, la demanda cambia y los productos diferenciados tienden a predominar sobre los productos estandarizados. Las relaciones entre la demanda y la oferta se articulan más en la afinidad que en la cantidad y ello hace más difícil para el Estado programar la evolución de las demandas y por tanto de las ofertas. Salvo en algunos grandes sectores, la intervención del Estado se hace más eficiente cuando es indirecta. Una política industrial, utilizando diferentes herramientas de la política económica, puede favorecer la creación de nichos, estimular una integración más completa en cantidad de segmentos canalizando las líneas de producción que se deslocalizan en los países del Centro. Sin embargo esto no puede ser más sistemático como lo ha podido ser en el pasado. Se debe tener por objetivo no limitar la especialización sobre los productos manufacturados poco sofisticados, y abrir las posibilidades de modificar la especialización internacional hacia la producción de bienes con potencial más elevados.

Las restricciones internacionales dejaron de ser las de ayer. Es difícil contravenir la división internacional decidida por las economías desarrolladas de la época. Para abrir “espacios de libertad”, de manera que permitan la industrialización de ciertas economías de la Periferia, deben ser afectados por crisis y guerras la intensidad de los lazos de dominación. Hoy los hechos no son los mismos que antes, las relaciones “norte – sur” ya no se adecuan al anterior tipo de relación. Las firmas multinacionales encuentran en la Periferia la ocasión para valorizar su capital no sólo en el aumento de las importaciones de las economías del Centro, sino también en el aumento del tamaño de los mercados internos.

La intervención del Estado se hace en un contexto más globalizado que antes. Se caracteriza no solamente por una apertura comercial creciente, sino también y sobre todo por un peso mayor de la finanza internacional. La globalización financiera precipita –en el sentido químico del término– un movimiento que estaba ya presente, y con ello comportamientos rentistas de nuevo tipo, que no solamente acentúan una polarización de los ingresos en beneficio del dos por ciento de la población que se enriquece (absoluta y relativamente), sino que también frena la inversión. La dominación de la finanza sobre lo productivo se expresa en efecto por la parte creciente de las rentas financieras en las ganancias de las empresas no financieras (servicio de la deuda pagados a los prestamistas que financian en especial el capital circulante, pago de dividendos ...) en detrimento de las ganancias que servirían al autofinanciamiento. La tasa de inversión se mantiene débil no porque la valorización del capital industrial sea débil, sino porque no alcanza lo que producen las inversiones

en portafolio y, sobre todo porque “el apetito de la finanza” se realiza en detrimento de las posibilidades de financiamiento.

Más precisamente y a riesgo de repetir, en el valor agregado de las empresas no financieras la parte de las ganancias brutas crece, pero en su seno la parte de las ganancias pagadas al sector financiero crece más rápidamente que la que se dedica a la inversión productiva. Dicho de otra forma, aumenta la parte de las ganancias globales de las empresas no financieras dentro de su valor agregado, pero declinan las ganancias netas de los rendimientos pagados al sector financiero. Esta última es la que permite el autofinanciamiento. La variable de ajuste es el salario: el aumento de la productividad no beneficia a los trabajadores, o lo hace marginalmente; el aumento alimenta esencialmente la “voracidad” de la finanza.

La restricción para las empresas no financieras resulta ser la cuadratura del círculo: ellas deben deshacerse de forma creciente de los beneficios para alimentar el cada vez más el insatiable “apetito” de la finanza. Esto explica su reticencia a beneficiar a sus asalariados del aumento de la productividad, de manera que la brecha entre los aumentos de productividad y los salarios se acentúa considerablemente. Sin embargo el aumento de la productividad tiene sus límites porque la tasa de inversión crece poco y la parte destinada a la investigación y el desarrollo es cada vez más reducida<sup>10</sup>. Los límites son en parte superados por la importación de equipo up to date (actualizado) y por las modificaciones en la organización del trabajo, pero tales límites se mantienen en lo fundamental y minan las posibilidades a mediano término de mantener una dinámica de crecimiento elevado. En el conjunto de la economía, más allá del sector industrial, la distribución del valor agregado total evoluciona en favor de la renta financiera y en detrimento de las ganancias netas de las empresas y de los asalariados. Esta es la evolución que caracteriza una economía rentista y explica fundamentalmente la tendencia hacia el estancamiento económico.

La inversión es entonces débil, ampliamente insuficiente tanto en el monto global como en lo correspondiente a la compra de máquinas e infraestructuras. El crecimiento, en total, no es elevado en un período de mediano o largo plazo, y será débil en el futuro próximo si dicha inversión no aumenta de forma considerable y si su estructura no se modifica. Desde hace algunos años aparecen importantes válvulas de estrangulamiento al punto que la insuficiencia de infraestructuras, especialmente energéticas y de transportes, en muchos países latinoamericanos constituye actualmente un freno para una política de reactivación del crecimiento. El déficit de racionalidad del Estado se tiende a acentuar: las relaciones privilegiadas entre el Estado y la finanza en un contexto de globalización comercial y

financiera tienden a hacer más difícil la reproducción de sociedades en el seno de los Estados Nación y revelan así los límites de “todo al mercado”; en este sentido se puede considerar que la mayoría de las economías latinoamericanas están a la espera de la definición de una nueva intervención del Estado que limite la voracidad de la finanza y que relance de manera indirecta las inversiones pesadas y semipesadas, buscando nichos en el tejido industrial afín de obtener una inserción en la economía mundial más progresiva que regresiva. Es cierto que la Historia no está escrita hacia adelante y numerosos países pueden faltar a la cita que ella les ha puesto, pero los elementos de un cambio de tal naturaleza existen y todo depende de la manera como serán resueltos los déficits de legitimidad en el futuro.

#### - Las reformas de la protección social

En este contexto se inscriben las reformas a la protección social y se explica la incapacidad de tales reformas para satisfacer los objetivos que ellas se fijan. Sin entrar en los detalles, ciertos sistemas de protección social son fuertemente protectores pero poco redistributivos (solidaridad horizontal entre enfermos y sanos, entre activos e inactivos, etc.), otros más redistributivos (solidaridad igualitaria), otros finalmente introducen una solidaridad vertical limitada (de los ricos hacia los pobres). Los sistemas de protección social son una combinación de un conjunto de estas características con una de ellas predominante en cada caso. Las reformas de los últimos años han reducido en general los elementos de la solidaridad vertical y horizontal. Aumenta el sentimiento que el Estado “social” se fragmenta y se hace insuficiente con relación a las crecientes necesidades. Existen cuatro razones que explican dicha insuficiencia: demográficas (envejecimiento de la población y crecientes necesidades de salud), económicas (desaleración económica), profunda desigualdad en la distribución de los ingresos en gran parte por el empleo informal en el conjunto, y finalmente la transformación profunda del trabajo (aumenta la precarización, cada vez aparecen formas de no empleo no asimilables al desempleo). El financiamiento cada vez más difícil de la protección social, el rol asignado a los mercados como principio central aunado a las restricciones a la competitividad que producen las cargas sociales, la tentación de disminuir tales cargas y convertir al trabajador en un “empresario de sí mismo” (haciendo más énfasis en el riesgo que en la solidaridad), tienden a privilegiar las reformas buscando compensar una disminución de la asistencia social por un aumento del aseguramiento privado, y favorecer los sistemas de capitalización para el manejo de las pensiones. Sin embargo este movimiento está lejos de ser lineal. Su fuerza viene del nuevo contexto de la financiarización y de la disminución de las solidaridades. Su debilidad está,

como lo hemos visto, en los límites que encuentran actualmente los regímenes de crecimiento con dominancia financiera, en el déficit de racionalidad que encuentran los Estados por el hecho de su apoyo muy pronunciado a la finanza, en el déficit de legitimidad producido por el mantenimiento de grandes desigualdades y la incapacidad del Estado para reducir de manera significativa la pobreza y la exclusión. El precio que se pagó fue el de renunciar a una protección social más consecuente con los hechos. Ante la existencia de una solidaridad nacional insuficiente existe una alta probabilidad de ver mañana el desarrollo de sistemas informales de solidaridad a manera de protección social<sup>11</sup>.

#### 4 CONCLUSIÓN: consideraciones sobre la relación salarial directa/salarial indirecta

Los empleos informales son remunerados por un salario directo o por ingresos obtenidos por sus ventas en el caso de los ambulantes. A los ingresos provenientes de los empleos informales se agrega para los más pobres una asistencia más o menos importante y más o menos ligada a las prácticas clientelistas. Asistencia que puede ser monetaria, obligatoria o no, o en especie, como por ejemplo el acceso a atenciones gratuitas en caso de enfermedad. Se puede considerar que una nueva política de asistencia está a punto de instalarse en América Latina orientada a gestionar la pobreza haciéndola más soportable, con la intención de obtener un beneficio electoral. Esto se aprecia con el desarrollo del “Plan Jefas y Jefes de Hogar” en Argentina, “Bolsa Familia” en Brasil, los diferentes planes sociales de México y el programa “Familias en Acción en Colombia”. Esta política “social” es, hasta ahora tímida: su peso en los gastos públicos es muy pequeño cuando se compara con el servicio de la deuda interna, el cual enriquece los más ricos, como lo hemos visto.

En relación con los empleos formales, el ingreso del trabajo se compone de un salario directo y de un salario indirecto. El salario directo financia en parte las prestaciones sociales, gracias a las contribuciones laborales obligatorias. El salario indirecto es financiado por la contribución patronal que varía según los sistemas de seguridad social y/o de tributación. Es este conjunto de contribuciones el que da lugar a las prestaciones sociales (salud, pensiones, seguro de desempleo). El salario indirecto expresa la socialización de la fuerza de trabajo frente a los riesgos (salud, pérdida de empleo) y la solidaridad intergeneracional (pensiones). En este último caso, es conveniente matizar: el sistema de capitalización individual puede ser obligatorio para trabajadores y patrones, pero no expresa ni una socialización ni una solidaridad intergeneracional.

El conjunto de esas dos solidaridades (salario directo neto de cotizaciones laborales y salario indirecto) representa el costo del trabajo. Es más

útil mirar este conjunto cuando se hacen comparaciones internacionales, que concentrarse sobre lo que recibe el trabajador directamente. Pongamos un caso extremo. Si se supone un salario indirecto nulo, entonces el financiamiento de las prestaciones sociales reposará solamente sobre el salario directo, y por tanto deberá ser más elevado que en el caso donde existe un salario indirecto, para tener las prestaciones equivalentes. Se tiene entonces una relación inversa entre los dos salarios. Esta relación es alterada por el régimen dominante de seguridad social y no significa un juego de suma cero<sup>12</sup>. Esta relación es pertinente en los países donde existe un conjunto de leyes sociales orientadas a proteger realmente (y no sólo formalmente) a los miembros de la comunidad nacional tanto en pensiones y salud, como de la pérdida del empleo. Esta relación no existe en países de la Periferia como la China donde la protección es muy débil, lo que induce a los hogares a ahorrar fuertemente si tienen la posibilidad para hacerlo, el resto ni siquiera podrá beneficiarse de las atenciones mínimas de salud. En las economías latinoamericanas esto es poco pertinente: la existencia de un fuerte sector salarial informal es la prueba. Las leyes sociales tienen un aspecto universal que sólo es formal.

Los regímenes políticos de ayer ofrecieron una combinación de autoritarismo, paternalismo y clientelismo. Los salarios de los trabajadores formales aumentaban aproximadamente al ritmo de la productividad del trabajo, y si bien las grandes desigualdades no habían tenido la tendencia a decrecer, el crecimiento con una desigualdad constante permitía que el nivel de pobreza disminuyera. Actualmente los regímenes políticos, más legitimados que ayer porque reposan sobre elecciones, conservan numerosos aspectos de su autoritarismo y clientelismo pasados, pero han perdido con más frecuencia su aspecto paternalista. Los salarios de los empleados formales se desconectan de la evolución de productividad y dado que son aumentados de forma insuficiente para permitir pagar contribuciones sociales necesarias para alimentar las prestaciones, el salario indirecto se vuelve débil, lo cual hace que el tema de la salud y las pensiones se convierta en una cuestión central, que se plantea en sociedades cada vez más urbanizadas y probablemente menos solidarias. Ello es más marcado para las categorías más vulnerables de baja productividad, que son las que con frecuencia ocupan los empleos informales. Hay dos factores que van en dirección contraria y que favorecen una socialización creciente: El primero, la democratización, el segundo: el déficit creciente de racionalidad del Estado que provoca un creciente déficit de legitimidad. Estos dos factores son aún insuficientes para contrarrestar la incapacidad de los gobiernos para asegurar más allá de las leyes y los discursos una protección universal a los miembros de la comunidad nacional.

## REFERÊNCIAS

CAPUTO, D. **La democracia en América Latina**. PNUD, 2004.

DESARROLLO del potencial de los sistemas financieros de América Latina. **The McKinsey Quartely**, Julio, 2007.

GOHH, G. Wood y. A comparative Welfare Regime approach to global social policy. **World Development**, v. 34, n. 10, 2006.

HABERMAS. **Raison et légitimité**. París: Ediciones Payot, 1978.

MATHIAS, G.; SALAMA, P.: **L'Etat surdéveloppé**. Éditions Maspéro, 1983. Aparecida en español en edición ERA (México).

O'DONNELL, G. Acerca de Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión. Disponível em: <[www.undp.org](http://www.undp.org)>. Acesso em 2008.

UNA AGENDA para la sustentabilidad de la democracia In: **Foreign Affairs**, español, octubre-diciembre.

## NOTAS

1. La profundidad del sistema financiero latinoamericano (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela) es del 133% del PIB. En Estados Unidos es del 405% y en las economías emergentes asiáticas (Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia) del 208%. Lo que hace particular los mercados financieros latinoamericanos es su composición: los títulos de deuda pública representan el 42% del PIB (la tercera parte del conjunto de productos financieros), las acciones el 46%, los títulos de deuda privada el 13%, y el resto representa los depósitos bancarios. En las economías emergentes asiáticas los títulos de la deuda pública representan el 30% del PIB (15% del conjunto), las acciones el 78%, los títulos de deuda privada el 46%, y los depósitos bancarios el 75%. Fuente: The McKinsey Quartely (julio 2007) Desarrollo del potencial de los sistemas financieros de América Latina.
2. En Argentina, Brasil y México más de la mitad del conjunto de los préstamos bancarios fue destinada al sector público entre el 2001 y el 2003 (10% en China, Malasia y Tailandia, 1.5% en Chile, pero 26% en Colombia). Fuente: *ibid*.
3. Cuando la clase empresarial no existe de manera significativa, para comprender su aparición es necesario el estudio de las alianzas de clases. La dinámica propia de esas alianzas permite, sin que



necesariamente sea indispensable, el surgimiento de la clase empresarial. Así se ha podido ver en América Latina en los principales países después de la gran crisis de los años treinta. De manera frecuente el Estado participó en el surgimiento de esta clase social, y de forma paralela, creó las reglas que permitieron que los mercados comenzaran a funcionar.

4. El "sólo hay que ..." no es en efecto una razón suficiente para conducir al Estado a hacer lo que no puede, o no quiere hacer una joven burguesía naciente, la cual prefiere con frecuencia el comercio a la industria, la renta a la inversión. Es necesario que haya una conjunción de factores que conduzcan a alianzas de clases, las cuales ponen en marcha políticas por la defensa de sus intereses, que pueden producir los efectos no deseados al origen, como el de la consolidación de una clase empresarial. Este ha sido el caso durante la gran crisis de los años treinta en algunos países de América Latina cuando la primera fase de sustitución de importaciones fue adoptada, sin proponérselo, con el objetivo de defender el poder de compra de los exportadores.
5. G.Mathias y P.Salama: *L'Etat surdéveloppé*. Éditions Maspéro (1983). Aparecida en español en edición ERA (México).
6. Este enfoque es distinto del seguido por las corrientes weberianas para las cuales el Estado es un conjunto de instituciones y de relaciones sociales sobre un territorio determinado. Esas instituciones tienen como recurso último el control de los medios coerción para ejecutar sus decisiones, dado que se considera que el Estado tiene el monopolio de la violencia legal. Muchos autores, de los cuales O'Donnel, consideran sin embargo que en los países llamados subdesarrollados, el Estado no tiene el monopolio de tal violencia. Esta particularidad significa igualmente que la violencia del Estado pierde su legitimidad para ciertos estratos de la población, notablemente y sobre todo para aquellos que son excluidos y que no se reconocen dentro del discurso universalista del Estado.
7. Si bien es cierto que con frecuencia los Estados son predadores, en beneficio de intereses particulares, y que la corrupción pasa por la capacidad de desarrollar reglamentaciones, con frecuencia contradictorias, las conclusiones obtenidas no se deben dar en un sentido único. Salvo en los Estados totalmente predadores y en descomposición total, es falso considerar que la reglamentación sólo tenía un objetivo: crear rentas y permitir el desarrollo de la corrupción, se trata de una exageración y además de una afirmación incoherente. La reglamentación es necesaria para el funcionamiento de los mercados porque ella crea las reglas de juego sin las cuales los mercados no podrían funcionar. Se puede de igual manera añadir que cuando tales reglas de juego tienden a volverse vagas, especialmente cuando el Estado se retira de lo económico con privatizaciones masivas, la corrupción conoce un auge fulgurante, como se ha podido observar en Argentina durante los años noventa, en México al final de los años ochentas, y finalmente en Brasil en los años noventa. Pero igual en el caso donde la reglamentación es contradictoria, en el que el derecho decretado no puede tener aplicación universal, es erróneo ver en la corrupción su sólo aspecto predador. La comparación de diferentes casos de corrupción en diferentes países es interesante. Ella permite comprender sus aspectos paradoxales. La corrupción no es solamente predadora, ella puede también ser eficaz desde el punto de vista del crecimiento porque permite superar las reglamentaciones contradicciones que lo frenan.
8. En Caputo (op.cit.): O'Donnel G. **Acerca de Estado en América Latina contemporánea**: diez tesis para discusión. Disponible en: [www.undp.org](http://www.undp.org). Washington D.C.
9. Una agenda para la sustentabilidad de la democracia en Foreign Affairs en español, octubre-diciembre.
10. En conjunto los gastos en investigación y desarrollo, investigación pública incluida, en estos países se sitúan entre el 0,4 y 0,6% del PIB, contra más del 3% en Corea del Sur. Ciertamente no se debe limitar el análisis a cifras tan globales, es necesario igualmente tomar en cuenta el "catching up" (avance) parcial que ha sido posible a la vez por las importaciones de máquinas nuevas y por el aumento de la inversión extranjera directa. Incluso considerando este aspecto, el esfuerzo es modesto comparado con los países asiáticos.
11. Sobre este tema, en relación con países emergentes, ver GOHH, G. Wood y. A comparative Welfare Regime approach to global social policy. **World Development**, v. 34, n. 10, 2006.
12. Precisamente porque los sistemas de protección social pueden ser fuertemente protectores y débilmente redistributivos, o viceversa.

#### Pierre Salama

Profesor Titular de Economía, Universidad París XIII. Última obra publicada: *Le défi des inégalités, une comparaison économique Amérique latine/Asie*. La Découverte (2006) y en español en el editora SigloXXI. E-Mail : [pierresalama@gmail.com](mailto:pierresalama@gmail.com)

#### Universidad París XIII

UFR Sciences Economiques  
99, avenue Jean-Baptiste Clément  
93430 – VILLETANEUSE